

区域经济

我国区域发展总体战略的再认识

姚星星

(中共中央党校研究生院, 北京 100091)

摘要:区域发展总体战略经历了“单核推进”、“四大板块”战略共同驱动、“四大板块”战略加特殊区域发展战略、“四大板块”战略加特殊区域发展战略加“三个支撑带”战略四个演进阶段。在第四个阶段,形成了以西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展“四大板块”战略为基础内容,以“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带“三个支撑带”战略为骨架内容和以海洋发展、贫困地区发展等特殊区域发展战略为补充内容的区域发展格局,其目标是要实现区域协调发展、协同发展和共同发展。

关键词:区域发展总体战略;“四大板块”战略;“三个支撑带”战略

作者简介:姚星星(1984-),男,江西九江人,中共中央党校研究生院政治经济学专业,博士研究生,研究方向:中国经济发展的理论与实践。

中图分类号:F207

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1672-3309(s).2017.01.01

文章编号:1672-3309(2017)01-79-06

2016年3月发布的“十三五”规划纲要中指出要“深入实施西部开发、东北振兴、中部崛起和东部率先发展的区域发展总体战略”,这是新形势下“四大板块”战略的又一次深入推进。近年来,根据国内外发展环境的变化,国家又陆续推出了“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带“三个支撑带”战略。那么,“三个支撑带”战略与“四大板块”战略有怎样的联系?“三个支撑带”战略是不是当下我国区域发展总体战略的组成部分?针对类似的这些问题,本文将对我国区域发展总体战略进行再认识。

一、区域发展总体战略历史演进阶段划分的再认识

有学者提出,我国区域发展总体战略大致经历了五个演进阶段,即西部大开发战略决策与实施、统筹区域发展思想指导下的东北振兴和中部崛起战略相继提出与实施、“四大板块”共同驱动的区域总体战略布局、增长极和特色区域战略的提出、主体功能区和陆海统筹战略的构建。这种区域发展总体战略演进阶段的划分,涵盖了区域发展总体战略的基本内容,具有一定的意义。然而,这种划分却存在这样几个问题:一是划分的阶段过多,略显复杂;二是对一定时期内国家区域发展总体战略的基本内容难以把握;三是未能充分体现出区域发展总体战略在国家区域发展战略中的定位与发展趋势。因此,要对我国区域发展总体战略进行再认识,首先要对

它的历史演进阶段的划分进行再认识。

(一) 区域发展总体战略与区域发展战略

要更加清晰、准确地把握区域发展总体战略历史演进阶段的划分,关键是要明确自建国以来,它在国家区域发展战略中的定位。

区域发展战略指对一定区域内经济、社会、生态等发展所涉及的全局性、长远性和关键性问题作出的筹划和决策。自1949年起,我国区域发展已走过了近70年的历程。在不同的历史时期,国家采取了不同的区域发展战略:1949-1978年的区域均衡发展战略、1978-1995年的区域非均衡发展战略和1995年至今的区域非均衡协调发展战略。

据可查文献,2000年陆大道在其文章《我国区域发展总体战略与西部大开发》中首次提及了“区域发展总体战略”这个词汇,并且文中明确指出,要在协调发展的原则下加快中西部地区特别是西部地区的发展。2005年10月,十六届五中全会第一次明确指出要“落实区域发展总体战略,形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制”。这是中央首次提及区域发展总体战略,对于区域发展而言具有重要的历史意义。所以,从时间角度看,不管是在学者研究层面,还是在国家战略决策层面,区域发展总体战略产生于21世纪前后,强调区域协调发展。

(二) 区域发展总体战略历史演进阶段划分的再认识

虽然中央直到十六届五中全会才首次提出要实施区域发展总体战略,缩小东部地区与西部、东北以及中部地区的发展差距,但是早在20世纪90年代中期,中央就认识到了我国四大区域发展失衡、发展差距不断扩大的问题,并适时制定、发布、落实了若干文件以缩小区域发展差距,推进区域协调发展。

1. “九五”时期,区域发展总体战略的萌芽与“单核推进”

从改革开放之初到20世纪90年代中期,尽管我国经济年均保持高于10%的增长,但是东部地区与西部地区发展差距较大已成为不争的事实。1995年9月,十四届五中全会首次提出要“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”,这意味着我国区域发展总体战略开始出现萌芽。

区域发展总体战略的正式落地实施是从西部大开发开始的。世纪之交,针对西部地区贫困落后、东西部发展差距持续扩大的状况,为了促进东、西区域经济协调发展,1999年6月,在西北地区国有企业改革和发展座谈会上,江泽民同志首次提及要“不失时机地实施西部大开发战略”。为了贯彻落实这次会议精神,2000年1月,国务院成立了西部开发领导小组,这标志着西部大开发战略正式落地实施。我国区域发展总体战略以采取“单核推进”的方式正式展开了。

期间,虽然也有文件只言片语地提到了区域协调发展的其它问题,如加快老工业基地改造、重视少数民族地区经济发展等,但将国家区域发展战略从区域非均衡发展战略调整到区域均衡协调发展战略上来,并使得西部大开发战略落地实施,是这个时期我国区域发展战略的重点。从“九五”时期开始,以更加支持内地发展、强调缓解和缩小区域发展差距为特征的区域发展总体战略翻开了我国区域发展的新篇章。

2. “十五”时期,区域发展总体战略“四大板块”格局形成

在西部大开发战略实施的同时,我国东北地区、中部地区、东部地区的区域经济问题同样引起了国家的重视。首先是所有制结构单一、市场活力不足、产业结构调整与优化升级缓慢等因素导致的东北地区老工业基地持续衰退问题受到了国家的重视。2003年10月,党中央和国务院联合出台了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》的文件,并把振兴东北地区老工业基地战略提升到了与开发浦东新区、西部大开发战

略等国家发展战略等同的高度。其次是受“三农”问题制约、产业结构升级落后、城镇化进展速度缓慢等影响所导致的中部地区的“中部塌陷”现象出现了,尤其是随着西部大开发、振兴东北地区老工业基地战略的相继实施,“中部塌陷”问题愈来愈严重。2004年3月,政府工作报告首次提出要“促进中部地区崛起”。这意味着国家开始把中部崛起战略纳入区域协调发展战略框架中。最后是随着西部大开发、东北振兴两大战略的相继实施和中部崛起战略的提出,东部地区该如何发展的问题引起了国家的关注。1949-1978年的区域均衡发展战略,以牺牲沿海地区的发展支持内地发展,其结果是不仅没有使得内地经济腾飞,而且拖累了沿海地区经济发展的速度与质量,这个教训刻骨铭心。因此,2004年政府工作报告中还提及要“鼓励东部地区加快发展”。

在国家文件中,2004年政府工作报告具有里程碑的意义,它首次同时关注西部、东北、中部和东部四大区域发展。随后,2004年中央经济工作会议、2005年政府工作报告、十六届五中全会又分别进一步对四大区域如何协调发展的重点论述。至此,以西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展为基本内容的“四大板块”共同驱动的区域发展总体战略格局形成了。

3. “十一五”时期,“四大板块”战略加特殊区域发展战略

在“四大板块”战略格局形成后,“十一五”时期,区域发展总体战略主要采取“四大板块”加特殊区域发展的战略构架。首先是“四大板块”战略的继续推进。2006-2010年每年的两会、十七大、十七届五中全会等党和中央的会议对“四大板块”的发展进行了重点论述,在此期间,国家还陆续发布了系列推进“四大板块”发展的文件,主要有党中央、国务院共同发布的《关于促进中部地区崛起的若干意见》、《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》和国务院出台的《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。其次是关注特殊区域发展。特殊区域指除“四大板块”外,对我国区域协调发展有重要影响的其它区域,包括海洋、老少边穷地区、增长极区域等。这期间,不但党和中央的诸次重要会议、国家领导人讲话关注特殊区域发展,而且国家还陆续出台和批复了特殊区域发展的若干文件,如关于增长极发展的《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》、《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》,涉及海峡两岸发展的《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》,关注重点生态功能区发展的《鄱阳湖生态经济区规划》等。

这五年来,党和中央的历次重要会议文件、国家和地方政府出台的各种政策意见和发展规划,通过立足“四大板块”,关注特殊区域发展,使得我国区域发展总体战略呈现出了以“四大板块”战略为主和以特殊区域发展战略为辅的良好局面。“四大板块”战略的继续推进,特殊区域发展战略的指向性与针对性,促使我国区域发展更加协调。

4. “十二五”时期至今,“四大板块”战略加特殊区域发展战略加“三个支撑带”战略

首先是“四大板块”战略的深入发展。这期间,不仅党和中央的历次重要会议提及要深入实施“四大板块”战略,而且国家和地方政府又出台了相关文件,包括《西部大开发“十二五”规划》、《国务院关于大力实施促进中部地区崛起战略的若干意见》、《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》等。其次是特殊区域发展战略呈现“百花开放”的局面。具有特殊意义的文件有关系贫困地区发展的《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》、以海洋经济为主题的《山东半岛蓝色经济区发展规划》、关注国土空间开发的《全国主体功能区规划》、引领区域贸易发展的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》、区域生态规划《洞庭湖生态经济区规划》、城市群发展战略《长江中游城市群发展规划》等。最后是“三个支撑带”战略,即“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带战略的提出与落地实施。自“九五”时期始,以“四大板块”战略为基础内容,以指向性、针对性明确

的特殊区域发展战略为补充内容的区域发展总体战略极大促进了我国区域协调发展,中西部地区经济快速增长、老少边穷地区发展步伐加快、区域生态得到明显改善、城市群辐射带动作用增强。然而,区域政策过泛、行政区划隔离等导致区域协调发展又出现了新问题,如各区域之间资源难以高效整合利用、区域合作与协同发展难度较大、各区域内部不平等加剧等。基于此,“三个支撑带”战略适时出炉。2013年秋,习近平总书记在出访中亚和东南亚期间相继提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想。次年2月,习近平总书记在北京主持召开座谈会,专门听取京津冀协同发展工作汇报,这表明京津冀协同发展已上升到国家区域发展战略层面。2014年3月,李克强总理在政府工作报告中提出要“依托黄金水道,建设长江经济带”,这突出了长江经济带在国家区域协调发展中的重要地位。2015年3月政府工作报告明确出要“统筹实施‘四大板块’和‘三个支撑带’战略组合”。至此,“四大板块”战略加特殊区域发展战略加“三个支撑带”战略的区域发展总体战略格局形成了,它描绘出了我国区域协调发展的新蓝图。

以上分析表明,按照五年规划的思路认识区域发展总体战略,可以较为准确、清晰地把握我国区域发展总体战略的演进历程。从“九五”时期开始,我国区域发展总体战略依次经历了“单核推进”、“四大板块”共同驱动、“四大板块”战略加特殊区域发展战略、“四大板块”战略加特殊区域发展战略加“三个支撑带”战略四个时期。这也就回答了本文引言部分的问题,“三个支撑带”战略是我国区域发展总体战略的重要组成部分,是连接我国东、中、西、东北四大区域和其它各个特殊区域的重要纽带,对于促进“十三五”时期,乃至今后更长一段时间内我国区域协调发展具有重要的意义。

二、区域发展总体战略内容的再认识

我国区域发展总体战略历经了四个不同的阶段,现已发展演进到“四大板块”战略加特殊区域发展战略加“三个支撑带”战略的新阶段。不同的阶段有不同的内容,新的阶段有新的内容。

(一)区域发展总体战略的基础内容:“四大板块”战略

“四大板块”战略是区域发展总体战略的基础,旨在缩小四大区域间的发展差距,促进区域协调发展。首先是西部大开发战略。随着“一带一路”战略融入区域发展总体战略中,西部地区已成为“四大板块”中的关键区域和我国对外经济的重要门户,要发挥“一带一路”经济带对西部大开发的带动作用,促进西部发展。同时,要进一步提高基础设施水平,积极承接东部地区产业转移,并协调好经济发展与生态环境保护的关系。其次是振兴东北地区老工业基地战略。振兴东北的重点与难点在于如何促进政府职能的转变。明确法治型、服务型、创新型政府是东北地方政府职能转变的重要方向,按照现代市场经济的要求转变政府职能,使市场在资源配置中起决定性作用。此外,还要加快发展现代农业、促进民营经济发展、提升面向俄、日、韩等国的开放型经济水平。再次是促进中部地区崛起战略。中部地区是承东启西,连南接北的纽带,要依托“一带一路”和长江经济带两大战略,构建连接东、西与东北区域的经济发展带。同时,建设综合交通运输体系,以新型工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化、绿色化,“五化”同步发展助力中部崛起。最后是东部率先发展战略。东部地区是我国经济发展的领头羊和排头兵。中、西和东北地区的发展,不能以牺牲东部地区经济发展质量为代价。东部地区率先发展重点内容包括两方面,一是以“一带一路”和长江经济带两大战略为依托,率先提高自主创新能力,打造全球先进制造业基地,发挥辐射带动作用,引领其它地区发展;二是率先完善社会主义市场经济体制,更快、更早、更好地形成更具活力的经济体制与机制。

(二) 区域发展总体战略的“骨架”内容:“三个支撑带”战略

“三个支撑带”战略是区域发展总体战略的“骨架”,它一方面连接“四大板块”,降低区域协调发展的阻力,另一方面以京津冀协同发展为契机,以小见大,力争在区域协同发展体制机制上取得突破,促进区域协同发展。首先是“一带一路”战略。它的基本特征是开放,要打破区域间行政壁垒与政策阻碍,降低制度成本、流通成本,促进区域内各生产要素的有序自由流动、资源的高效整合利用和市场的深度融合,开展更大范围、更深层次、更高水平的区域合作,从而提升各个区域的经济开放水平。其次是长江经济带战略。它承东启西,构建了连接东、中、西的区域空间发展体系。区域空间发展,不仅要建设包括水运、高速铁路、高速公路和航空在内的综合、立体的空间交通运输体系,而且还要优化沿江产业布局,合理引导东部产业向中西部地区的空间转移。同时,长三角地区的先行创新示范、中西部地区的生态经济建设、沿江区域的对外经济等也是长江经济带战略的重要内容。最后是京津冀协同发展战略。它的主要内容包括两部分,一是以京津冀为中心,以沿海综合交通为通道,以辽中南、山东半岛城市群为节点,构建连接东北、华北和华东地区的南北经济带,促进区域协调发展;二是打破京津冀行政壁垒,在更大范围内调整优化三地的经济结构和空间结构,有序疏解北京地区的非首都功能,解决“城市病”问题,促进三地协同发展。

(三) 区域发展总体战略的补充内容:特殊区域发展战略

“四大板块”战略和“三个支撑带”战略构成了我国区域发展总体战略的主要内容,但是,还有其它一些重要的特殊区域发展战略需要补充至区域发展总体战略的框架中。一是贫困地区发展战略。至2020年,我国要全面建成小康社会,可以说,全面建成小康社会的重点与难点在于贫困地区的发展。针对贫困地区的不同状况、贫困居民的不同特点,要采取精准识别、精准帮扶、精准管理的精准扶贫方式使贫困人口脱贫,带动他们发展致富。二是海洋发展战略。海洋发展的着力点是陆海统筹,主要内容是倚陆向海,统筹陆海国土空间开发布局、统筹陆海资源开发利用、统筹陆海产业发展、统筹陆海交通通道建设、统筹陆海生态经济发展等,以实现陆海协调、相容发展。三是城市群发展战略。目前,我国已建设有京津冀、长三角、珠三角、长江中游等多个国家级城市群。城市群发展的核心理念是协同发展,要依据各个城市群的特点,打破城市群内各个城市主体行政壁垒和区划障碍,在更大地域空间内调整优化城市群的经济结构,促进城市群内各个城市协同发展,形成经济发展一体化的良好局面。其它的特殊区域发展战略还有主体功能区发展战略、海峡两岸发展战略、生态经济区发展战略等。

三、区域发展总体战略目标的再认识

通过对区域发展总体战略历史演进阶段划分和内容的再认识,现阶段我国区域发展总体战略不仅要实现东、中、西、东北四大区域的协调发展目标,还要通过区域壁垒的破除,促进各个区域协同发展,更重要的是,要通过区域协调发展、协同发展目标的达成来实现区域共同发展的目标。

(一) 协调发展目标

协调发展,旨在解决发展过程中的不平衡问题,关注整体性与系统性,强调统筹兼顾与综合平衡。如前所述,区域发展总体战略萌芽于“九五”时期,发展、成熟于“十五”至“十三五”时期,且仍处于不断发展的过程中,以区域发展差距不断缩小为特征的协调发展是其基本目标。主要有以下几种形式:一是“四大板块”区域间协调发展,即东部地区与西部地区、中部地区与西部地区、东部地区与中部地区、东部地区与东北地区等各区域间的协调发展。二是“四大板块”区域与特殊区域间的协调发展,包括陆海协调发展、中部崛起与生态经济区的

协调发展、西部大开发与主体功能区的协调发展等。三是各个区域内部经济与政治、社会、生态等的协调发展。

(二) 协同发展目标

协同发展,指协调两个或两个以上的不同经济主体相互协作完成某种任务,旨在强调凝聚发展合力。如前所述,在我国区域发展总体战略的实施过程中,出现过区域间行政壁垒加重、区域保护主义、区域间资源难以高效整合利用等阻碍区域协同发展的问題。为此,国家适时出台了“三个支撑带”战略。它们是通道,通过打破行政区划与各种政策壁垒等,连接各区域主体,发挥共轭效应,^①使得区域间要素自由流动、基本公共服务均等、资源环境可承载,进而突出区域发展的整体性与稳定性,促进区域协同发展。协同发展是区域发展总体战略的重要目标。一是“四大板块”各个区域主体,即东部地区、中部地区、西部地区和东北地区,通过“一带一路”通道连接,打破区划壁垒,发挥共轭效应,促进区域间资源高效整合利用,实现区域间协同发展。二是通过长江通道,连接长江流域东部、中部和西部地区,使得三大区域主体间的生产要素自由流动、技术创新效应扩散、产业转移、生态经济建设等各方面的阻力降低,形成稳定的共轭发展体系,实现协同发展。三是针对京津冀、长三角、珠三角、长江中游、成渝等城市群,打破各个城市群内城市主体间的行政壁垒与政策障碍,调整优化空间布局,使群内各个城市主体地域分工明确,进而形成新的发展合力,促进城市群内各个城市主体协同发展。

(三) 共同发展目标

共同发展,强调经济发展过程中相互促进、互相支持,实现共同富裕与繁荣,是区域发展总体战略的最终目标。现阶段,区域发展总体战略共同发展包含两层意思。一是在协调与协同发展目标下,各个区域要共同发展,既要实施西部大开发,也要考虑中部崛起、东北振兴、东部发展;既要发展“四大板块”,也要发展老少边穷地区;既要发展陆地经济,也要发展海洋经济等。二是实现共同富裕与繁荣,这是区域发展总体战略的终极目标。不管是西部十二省、市、自治区的大开发,还是东北三省振兴;不管是东部十省市的率先发展,还是中部六省崛起;不管是“四大板块”区域发展,还是贫困地区发展等,最终目标都是为了实现各个区域共同富裕与繁荣。这也是我国特色社会主义共同富裕理论的生动体现。

参考文献

- [1] 谭振义. 我国区域发展总体战略的历史演变[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 114-119.
- [2] 杨小军. 建国60年来我国区域经济发展战略演变及基本经验[J]. 现代经济探讨, 2009(9): 8-11.
- [3] 陆大道. 我国区域发展总体战略与西部大开发[J]. 经济地理, 2000(3): 1-4.
- [4] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2006: 1064.
- [5] 中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 836.
- [6] 中共中央文献研究室. 改革开放三十年重要文献选编(下)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 1021.
- [7] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2004: 834.
- [8] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 844.
- [9] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 387.

① 共轭效应,也称离域效应,是有机化学的基本理论之一。它指电子通过共轭化学键的传递,影响分子内原子间的电子云密度分布,从而降低整个分子的能量,使分子形成一个更加稳定的共轭体系结构。在这里,“三个支撑带”类似于共轭化学键的作用,使各个区域主体降低阻力,甚至无障碍连接,进而形成一个空间更加广泛、更加稳定的区域体系。